

Котляров И.Д.

ПРИМЕНЕНИЕ АУТСОРСИНГА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация

В статье выполнен анализ проблем использования аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации. Уточнено определение государственных услуг, предложены понятия государственного сервиса и государственного сервисного продукта. Выявлены наиболее перспективные для передачи на аутсорсинг виды государственной деятельности.

Ключевые слова: аутсорсинг, государственная деятельность, государственная услуга, государственная функция.

Предположение о целесообразности использования аутсорсинга для обеспечения выполнения государственных функций и при предоставлении государственных услуг основывается на следующих посылах:

1. Аутсорсинг продемонстрировал свою эффективность в бизнесе [3], в том числе и в ситуациях, близких к тем, с которыми сталкивается государство (наличие собственного раздутого штата и избыточных подразделений, низкая производительность труда своих работников, отсутствие внутри фирмы определенных компетенций и т. д.).
2. Неэффективность деятельности государственных структур, осознаваемая властью и ведущая к неудовлетворенности качеством работы государства по предоставлению услуг, выражаемой как населением и предпринимателями (сталкивающимися с высокими административными барьерами [6, с. 148], недоброжелательностью госслужащих, неудобным графиком работы государственных органов, частой невозможностью удовлетворить свой запрос

* В основе статьи выступление на XIII Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества». – НИУ ВШЭ, М., 3–5 апреля 2012 г.

в одном учреждении и т.д.), так и сотрудниками государственных структур (которые жалуются на низкую оплату труда, неудобные условия работы и необходимость выполнения непрофильных обязанностей).

3. Реализация модели сервисного государства, целью которого, в лице органов власти, является предоставление населению качественных, своевременных и экономических услуг [7, с. 33], требует резкого повышения качества деятельности государства по оказанию услуг, что невозможно без привлечения внешних ресурсов (по причине отсутствия у государства соответствующих компетенций, а также из-за сильного институционального сопротивления нововведениям со стороны органов власти).

Отталкиваясь от этих утверждений, можно говорить, что аутсорсинг действительно способен помочь повысить эффективность функционирования государственных структур за счет привлечения внешних ресурсов. Однако его внедрение в государственную деятельность требует ответа на ряд вопросов:

1. В чем состоит специфика услуг, предоставляемых государством, отличающая их от услуг, оказываемых в коммерческом секторе экономики, и какие ограничения эта специфика налагает на применение аутсорсинга в деятельности государства?
2. Каковы возможные модели внедрения аутсорсинга в механизм оказания государственных услуг?
3. Какими негативными последствиями чревато использование аутсорсинга в государственной деятельности?

В данной статье мы попытаемся сформулировать ответы на эти вопросы.

Прежде всего необходимо остановиться на разграничении понятий «государственная функция», «государственная услуга» и «общественное благо», поскольку в литературе они зачастую недостаточно противопоставляются друг другу [6, с. 148; 7, с. 34]. Распространенным является представление о том, что государство предоставляет услуги, являющиеся общественными благами (к числу таких благ относятся, например, деятельность государства по обеспечению национальной безопасности, защите прав собственности и т.д.). С другой стороны, используется и более узкое понимание государственной услуги как определенного юридического результата, вытекающего из общественно полезной деятельности государственных органов [9] (например, регистрация юридического лица, выдача паспорта и т.д.). Именно это значение государственной услуги, в частности, имеется в виду, когда речь идет о переводе оказания государственных услуг в электронный формат. Что касается государственной функции, то она несколько размыто трактуется как функция, выполняемая государством в силу своего назначения [9, с. 44] (и, по нашему мнению, такой смысл государственной функции близок, хотя и не полностью равнозначен, пониманию ее как деятельности по производству общественного блага, т.е. термин «государственная функция» фактически может использоваться как синоним государственной услуги в первом, более широком значении). Такое двоякое понимание государственной услуги, с одной стороны, и возможность пересечения значений государственной услуги и государственной функции, с другой стороны, усложняет разработку методики использования аутсорсинга в государственной деятельности (поскольку не совсем ясно, для каких именно целей привлекается аутсорсер).

К сожалению, в законодательных актах Российской Федерации, регламентирующих порядок оказания государственных услуг, также отсутствует единый подход к определению их содержания. В частности, в Законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1, ст. 2] говорится, что государственные услуги предоставляются «федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга)» [1, ст. 2], и представляют собой «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления». Однако если трактовка государственной услуги как реализации функции государственного органа власти не вызывает возражений, то неочевидным представляется утверждение, что государственные услуги могут оказываться только органами исполнительной власти. С другой стороны, в Бюджетном кодексе Российской Федерации дается следующее определение: «Государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами» [2, ст. 6]. Но возможность передачи права на оказание государственных услуг невластным, и более того – негосударственным, организациям нуждается в дополнительном обосновании.

Мы считаем, что избежать этой двусмысленности можно, если наряду с понятием государственной услуги ввести понятия государственного сервиса и государственного сервисного продукта и предложить следующие определения:

- государственный сервис – неосязаемое общественное благо, предоставляемое государством своим гражданам в силу своего назначения. Государственная функция в таком случае состоит в формировании ресурсов и создании условий для предоставления этого общественного блага. Финансирование государственного сервиса осуществляется силами всего общества в целом;
- государственный сервисный продукт (ГСП) – адаптированный под специфические запросы физического или юридического лица вариант государственного сервиса. Использование ГСП позволяет индивидуализировать государственный сервис, улучшить его финансирование и более справедливо распределить общественные затраты на обеспечение определенного вида государственного сервиса;
- государственная услуга – конкретный результат, полученный физическим или юридическим лицом вследствие взаимодействия с определенным органом власти и представляющий собой реализацию соответствующим органом власти своих функций (легко убедиться в том, что это определение фактически соответствует предложенному в Законе о государственных услугах [1, ст. 2]). Чаще всего этот результат представляет собой юридическую фиксацию права гражданина на получение определенного ГСП или на

предоставление государственного сервиса (т.е. права доступа к аккумулярованным государством для оказания данного сервиса ресурсам). Вероятно, было бы корректнее рассматривать госуслугу как элемент ГСП, однако сложившаяся в нашей стране практика требует ее выделения в качестве самостоятельного понятия.

Все сказанное выше можно пояснить на следующем примере. Гарантию защиты права собственности мы рассматриваем как государственный сервис, для предоставления которого, в частности, государство формирует правоохранительные и судебные органы. Этот сервис доступен всем гражданам страны – в этом проявляется его свойство как общественного блага. Для его финансирования (как и для других видов государственного сервиса) с граждан страны взимаются налоги.

При этом владельцам определенных видов собственности может быть предложен специфический ГСП. Например, собственники автомобилей получают регистрационные номера и специальные документы, подтверждающие право собственности. Эти документы, в частности, позволяют легче найти угнанный автомобиль. Однако за предоставление этого ГСП взимается дополнительная плата в виде специального налога, привязанного к стоимости транспортного средства. Иными словами, дополнительные усилия государства по защите данного вида собственности приводят к сбору дополнительных платежей с ее владельцев. Именно это мы имеем в виду, когда говорим о том, что ГСП представляет собой способ индивидуализировать государственный сервис и более справедливо распределить затраты на его финансирование, поскольку в дополнение к общегосударственным налогам, идущим на обеспечение государственного сервиса в общенациональном масштабе, основанного на соответствующем государственном сервисе, с потребителей ГСП взимается дополнительная плата, привязанная к объему потребления этого ГСП.

Наконец, под государственной услугой мы понимаем собственно выдачу регистрационных документов на автомобиль. Именно получение этой услуги открывает путь к потреблению описанного выше ГСП.

Отметим, что характер государственного сервиса как общественного блага подчеркивается тем, что он доступен всем гражданам государства, в том числе и не являющимся потребителями основанных на этом сервисе ГСП и даже не участвующим в финансировании собственно данного сервиса (проблема безбилетника). Простой пример: есть много видов частной собственности, не подлежащей регистрации, например бумажник с деньгами. Однако в случае его кражи собственник вправе обратиться в правоохранительные органы с заявлением о случившемся, даже если он является злостным неплательщиком налогов, т.е. не участвует в финансировании деятельности полиции.

Если государственный сервис в значительной степени обезличен и его предоставление не требует прямого взаимодействия с гражданами и юридическими лицами, то ГСП и госуслуги носят индивидуализированный характер, а их предоставление требует общения населения с органами власти.

Вероятно, можно также говорить о том, что государственный сервис не обязательно перерастает в ГСП или государственную услугу. Например, с трудом можно представить ГСП в сфере обеспечения национальной безопасности (соот-

ветствующий государственный сервис предоставляется вооруженными силами и по определению носит общегосударственный характер; использование армии для охраны каких-либо частных объектов представляет собой ГСП по защите частной собственности и к национальной безопасности отношения не имеет).

Позволим себе высказать предположение, что такая трехуровневая модель может быть применена и для описания муниципальных услуг (достаточно полный обзор подходов к определению этого вида услуг выполнен в работе С.А. Кирсанова [5]).

Итак, специфика государственного сервиса (и строящихся на его основе ГСП и госуслуг), отличающая его от коммерческих услуг, состоит в том, что он неразрывно связан с реализацией государством своего назначения. Иными словами, для предоставления государственного сервиса необходимо наличие у оператора властных полномочий, или, иначе, монополия на производство соответствующего общественного блага должна быть закреплена за государством. Здесь необходимо сделать важное уточнение. В отдельных источниках указывается, что государство может быть поставщиком определенных услуг, также относящихся к государственным, для оказания которых властные полномочия не нужны [10, с. 10]. Речь идет о социальнозначимых услугах, финансируемых из государственного бюджета, например о здравоохранении и образовании.

По нашему мнению, такой подход не совсем правомерен: отнесение какого-либо вида деятельности к государственному должно строиться не по критерию источника финансирования, а по содержательным признакам, и в качестве ключевого признака выступает наличие у оператора властных полномочий. В случае сектора социальнозначимых услуг правильнее было бы говорить о наличии в нем бюджетного и внебюджетного сегментов, но сами эти услуги, даже те, которые предоставляются в рамках бюджетного сегмента, к государственному сервису не относятся, поскольку с наличием властных полномочий они не связаны.

Понимание этого факта, на наш взгляд, ведет к двум важным ограничениям, налагаемым на организацию аутсорсинга в государственной деятельности в России: либо в качестве аутсорсера должна выступать другая наделенная властными полномочиями государственная структура, либо на аутсорсинг могут передаваться только те функции и задачи, выполнение которых не сопряжено с наличием властных полномочий. В противном случае речь пойдет об эрозии государственной власти (из-за явной или неявной передачи соответствующих полномочий негосударственным структурам) и о высоких рисках социальных протестов.

Хотя это не связано с аутсорсингом в государственной деятельности, можно привести следующий пример. Традиционно за государством закрепляется монополия на насилие, связанное с обеспечением предлагаемых государством общественных благ (в частности, с защитой права собственности). Разрушение этой монополии чревато рисками полной потери управляемости государством. Вспомним, например, 1990-е гг., когда право на насилие в нашей стране было присвоено криминальными группировками. Другой пример – не санкционированная российским законодательством, но активно ведущаяся в наши дни деятельность коллекторских агентств, применяющих в отношении недобросовестных заемщиков (с целью защиты прав собственности банков) меры жесто-

чайшего психологического, а порой и физического воздействия и тем самым претендующих на оказание государственных функций (т.е., по сути, узурпирующих государственные полномочия). Несмотря на всю предосудительность поступков заемщиков, на наш взгляд, такое поведение коллекторов гораздо более опасно для общества и государства.

Еще один пример из истории: предшественником аутсорсинга в государственной деятельности, как нам представляется, можно считать откуп, т.е. передачу частным лицам права на взимание налогов и пошлин при условии внесения фиксированной платы в казну государства. Откуп активно использовался с эпохи античности вплоть до нового времени. Позволяя государству получать гарантированный доход, он, однако, приводил к вопиющим злоупотреблениям, обогащавшим откупщиков и являвшимся причиной обнищания целых регионов, право взимания налогов в которых передавалось на откуп.

Поскольку передача исполнения определенных функций от одной государственной структуры к другой, в строгом смысле слова, не может рассматриваться как аутсорсинг (который предполагает использование услуг внешнего оператора) и должна восприниматься как перераспределение обязанностей внутри системы государственной власти, то в качестве единственной модели реализации аутсорсинга в государственной деятельности в нашей стране может выступать передача внешнему исполнителю тех задач, которые не связаны с властными полномочиями.

Оговорки о российской специфике неслучайны – наше население традиционно негативно относится к передаче каких-либо видов деятельности частным структурам, видя в этом угрозу своим правам и материальному благополучию. Если же передаваемые виды деятельности сопряжены с властными полномочиями, опасения российских граждан будут слишком велики, и все выгоды от использования внешнего профильного оператора будут компенсированы высоким уровнем общественного неприятия таких нововведений. В странах с другим менталитетом и другими институтами ситуация может быть иной: например, в США и Великобритании достаточно успешно функционируют частные тюрьмы (деятельность которых очевидным образом связана с предоставлением аутсорсеру права на насилие), для решения определенного набора задач в рамках обеспечения национальной безопасности используются частные военные организации (по сути дела – наемники). В России на данном этапе такая модель, очевидно, неприемлема.

Какие задачи в рамках государственной деятельности соответствуют этим ограничениям? Можно утверждать, что в рамках государственного сервиса выделяются следующие функции:

- основные, связанные с собственно процессом производства соответствующего общественного блага. В случае национальной безопасности основной функцией будет ведение боевых действий в интересах своего государства. Как мы уже сказали выше, с учетом российской специфики эти функции на аутсорсинг передаваться не могут;
- вспомогательные, чьей целью является обеспечение выполнения основных функций. Вспомогательные функции, на наш взгляд, могут быть разбиты на две основные подгруппы: ресурсные (связанные с обеспечением функ-

ционирования государственных органов) и контактные (обеспечивающие взаимодействие между государственными органами и гражданами и/или юридическими лицами). В качестве примера ресурсных услуг могут выступать услуги прачечной, бани или столовой для воинских частей. Примером контактных услуг может быть передача на аутсорсинг обработки заявок на визу (т.н. сервисно-визовые центры) [8]; сюда же можно отнести деятельность многофункциональных центров [4].

Со вспомогательными функциями связано множество нареканий. В частности, военнослужащие недовольны условиями работы и вынуждены выполнять ряд непрофильных функций по обеспечению своей деятельности, отвлекающих их от основного занятия. Передача их на аутсорсинг позволила бы решить эту проблему, повысив качество обслуживания военнослужащих и сотрудников правоохранительных структур (поскольку частный оператор заинтересован в долгосрочном сотрудничестве, гарантирующем ему стабильный уровень дохода).

Механизм взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами также служит поводом для недовольства. Передача непосредственной работы с гражданами профессиональному аутсорсеру, ведущему прием по удобному графику и в режиме одного окна (что избавило бы людей от необходимости отпрашиваться с работы и посещать множество учреждений), помогло бы устранить эту проблему. Кроме того, это упростило бы работу самих органов государственной власти, все документы в которые поступали бы уже грамотно подготовленными и удобными для обработки (поскольку прошли бы предварительную проверку со стороны сотрудников контактного аутсорсера). В качестве близкой аналогии можно указать на повышение эффективности взаимодействия фирм с потребителями за счет привлечения специализированных колл-центров (также являющихся контактными аутсорсерами), до которых легко дозвониться и получить требуемую информацию, в том числе в автоматическом режиме.

Таким образом, именно ресурсные и контактные виды деятельности являются наиболее перспективными кандидатами для передачи на аутсорсинг.

Однако аутсорсинг в государственной деятельности связан с определенными рисками. В числе важнейших можно назвать следующие:

- опасность утечки секретных сведений (объем закупок продовольствия для солдатской столовой может служить достаточно надежным источником информации о численности воинской части, не говоря уже о том, что оператор столовой имеет доступ к непосредственным данным о числе военнослужащих и может передать ее третьим лицам);
- злоупотребление аутсорсером своими полномочиями (например, оформление фиктивного визового досье);
- завышение цен на предоставляемые услуги (расторжение контракта с оператором может привести к приостановке деятельности госструктуры до тех пор, пока не будет проведен новый тендер на поставку услуг, при этом далеко не очевидно, что нового оператора удастся найти, или он сможет предложить привлекательные цены, или тоже не завысит цены по истечении определенного срока совместной работы; кроме того, государственные средства кон-

тролируются хуже частных, и поэтому руководитель госструктуры может согласиться на повышение цен вместо расторжения контракта). Повышение цен может коснуться и непосредственно граждан: например, услуги визовых центров финансируются не из визового сбора, взимаемого консульством, а за счет дополнительной оплаты, которую вносят заявители [8]. Это приводит к удорожанию виз и общей стоимости поездки;

- аутсорсинг содержит элементы как рыночного, так и нерыночного (иерархического) взаимодействия [12]. И здесь крайне важно определить, как далеко простирается нерыночная власть заказчика над аутсорсером, например, имеет ли право командир воинской части требовать от оператора столовой, обеспечивающей питание в мирное время, сопровождать часть на передовую [11, с. 15]. Если не имеет, то это прямая угроза боеспособности армии, утратившей компетенции по самостоятельной организации питания. Если же имеет, то это ведет к высоким моральным рискам, поскольку, по сути, речь идет о приравнивании гражданских лиц к военнослужащим (и при этом также несет угрозу для армии, так как сотрудники столовой, скорее всего, не имеют специальной подготовки по обеспечению воинской части питанием в боевых условиях). Возможным решением может быть создание специализированной структуры по обслуживанию государственных органов (в случае российской армии речь идет об «Оборонсервисе»), однако это противоречит самой сути аутсорсинга, опирающегося на привлечение наилучшего оператора через механизм тендерного отбора.

Эти риски можно минимизировать путем строгого регламентирования прав участников сторон аутсорсинговой сделки и постоянного контроля качества сотрудничества.

Таким образом, можно утверждать, что не все виды государственной деятельности могут передаваться на аутсорсинг и что в ряде случаев использование аутсорсинга связано с достаточно высокими рисками. Тем не менее в целом аутсорсинг можно рассматривать как эффективный инструмент повышения качества государственного сервиса, государственных сервисных продуктов и государственных услуг, и по этой причине роль аутсорсинга в государственной деятельности будет повышаться.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=122811> (дата обращения: 22.05.2012).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117487;fld=134;dst=4294967295;from=100347-0> (дата обращения: 22.05.2012).
3. Аникин Б.А., Рудая И.Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2009. – 320 с.
4. Калинин А.М. Участие федеральных органов исполнительной власти в деятельности многофункциональных центров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 133–143.
5. Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 4. – С. 30–42.
6. Козельский В.Н. Исследование сущности государственных услуг в современной России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2011. – № 2. – С. 148–151.
7. Мартынова Э.С. Государственные и муниципальные услуги в рамках модели «сервисного государства»: объем и субъекты «сервиса» // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2011. – № 3. – С. 32–37.
8. Михайлов Ю. Визовая реформа. На смену очередям у консульств в России пришла система сервисно-визовых центров // Независимая газета. – 2011. – 20.04. URL: http://www.ng.ru/regions/2011-04-20/6_reform.html (дата обращения: 26.04.2012).
9. Реброва Н.П., Смоляр М.Я. Организация предоставления государственных (муниципальных) услуг в Российской Федерации // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 2. – С. 43–54.
10. Сизова О.В. Государственное задание как инструмент управления системой предоставления государственных услуг в Российской Федерации. Автореф. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2012.
11. Сплендер В.А., Бабурин Д.Е. Иллюзорная экономия бюджетных средств от использования аутсорсинга для нужд армии // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 44. – С. 14–18.
12. Шерешева М.Ю. Формы сетевого взаимодействия компаний. М.: Изд. Дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 339 с.